



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Eduardo Gomes

PARECER N° , DE 2023

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei nº 196, de 2020, de autoria do Deputado Geninho Zuliani, que altera a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, que institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), a Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área de saúde, e a Lei nº 9.972, de 25 de maio de 2000, que institui a classificação de produtos vegetais, subprodutos e resíduos de valor econômico.

Relator: Senador **EDUARDO GOMES**

I – RELATÓRIO

É submetido a esta Comissão o Projeto de Lei (PL) nº 196, de 2020. A proposição foi apresentada em 6 de fevereiro de 2020. A redação original contava com dois artigos, incluindo a cláusula de vigência. A ementa era a seguinte: *altera a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para permitir que os consórcios públicos possam instituir fundos para custear programas, ações e projetos de interesse público.*

A redação aprovada pela Câmara dos Deputados, com a ementa em epígrafe, conta com cinco artigos. Os quatro primeiros modificam, respectivamente, as Leis nºs 11.107, de 2005, 7.827, de 1989, 8.412, de 1990, e 9.972, de 2000. O quinto contém a cláusula de vigência e estipula que a norma resultante entrará em vigor noventa dias após a sua publicação.

No que se refere às normas gerais de contratação de consórcios públicos, a proposição altera os arts. 2º a 4º, 6º, 8º e 11, bem como introduz os arts. 5º-A e 9º-A na Lei nº 11.107, de 2005. No que tange aos fundos constitucionais de financiamento e à participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS), a proposta muda os arts. 3º e 4º das Leis nºs 7.827, de 1989, e 8.142, de 1990. No caso da classificação de produtos vegetais, subprodutos e resíduos de valor econômico, as modificações incidem sobre os arts. 4º e 8º da Lei nº 9.972, de 2000.

Os objetivos do PL nº 196, de 2020, podem ser assim resumidos:

- a) permitir que os consórcios públicos:
 - constituam fundos, por ato próprio do consórcio público;
 - arrecadem taxas;
 - constituam, quando de direito público, fundos garantidores de parcerias público-privadas (PPPs), na forma da Lei nº 11.079, de 2004;
 - recebam recursos, entre outras opções, por meio de dotações orçamentárias, de convênios com outros entes, de organismos e entidades nacionais e internacionais e de pessoas físicas e jurídicas;
 - recebam recursos do Fundo Nacional de Saúde (FNS) destinados aos entes subnacionais;
 - contratem empréstimos junto aos fundos constitucionais de financiamento;
- b) permitir que os protocolos de intenções subscritos pelos entes interessados em se consorciar sejam convertidos em contratos pela assembleia geral;
- c) determinar que os consórcios públicos de direito privado sejam constituídos na forma do Código Civil;

- d) determinar que a opção de saída do consórcio por seus integrantes somente poderá ser exercida quadrienalmente;
- e) permitir que os municípios e os consórcios públicos atuem tanto na classificação de produtos vegetais, subprodutos e resíduos de valor econômico, como no trabalho correlato de fiscalização.

A proposição foi recebida por esta Casa em 4 de julho último e será apreciada pelas Comissões de Assuntos Econômicos (CAE) e de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), cabendo a mim relatá-la no âmbito da primeira. Foram apresentadas as Emendas nºs 1 a 6, mas a primeira e a quinta, ambas da autoria do Senador Marcelo Castro, foram por este retiradas.

II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão, nos termos do inciso I do art. 99 do Regimento Interno, opinar sobre o *aspecto econômico e financeiro de qualquer matéria que lhe seja submetida*.

Convém assinalar, inicialmente, que a Comissão de Finanças e Tributação (CFT), da Câmara dos Deputados, manifestou-se no sentido de que o PL nº 196, de 2020, não implica aumento das receitas ou despesas públicas.

Destaque-se que dois ajustes na Lei nº 11.107, de 2005, remetem ao inciso XIV do art. 167 da Constituição Federal. Trata-se do novo inciso IV do § 1º do art. 2º e do novo art. 9º-A. O dispositivo constitucional a que remetem veda a *criação de fundo público, quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou mediante a execução direta por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da administração pública*. Dessa forma, estão resguardadas as recentes alterações introduzidas na normatização dos fundos pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021 (conhecida como “PEC Emergencial”).

Em relação ao mérito, como salientado pelo proponente, a Constituição Federal prevê, no art. 241, que os entes federados podem prover serviços públicos por meio de consórcios, podendo transferir para estes, total ou parcialmente, encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. Nesse sentido, a criação de consórcios públicos

favorece o planejamento regional e aprimora a articulação entre os governos subnacionais, além de minimizar a fragmentação e de racionalizar os investimentos, especialmente na implementação de programas, projetos, atividades e ações de difícil consecução pelas prefeituras de maneira isolada.

As alterações propostas no marco legal dos consórcios públicos, inclusive com a ampliação das suas competências, concorrem para o fortalecimento dessas entidades e conferem maior segurança jurídica às suas ações, o que deverá resultar na melhor alocação dos recursos disponíveis e em maior provisão dos serviços demandados pela população.

Por sua vez, as modificações na Lei nº 9.972, de 2000, relacionadas com os trabalhos de classificação de produtos vegetais, subprodutos e resíduos de valor econômico, não conflitam com o nosso ordenamento constitucional e tampouco geram riscos fiscais e regulatórios. Com efeito, as novas competências dos municípios e dos consórcios públicos poderão ampliar a capacidade de trabalho do setor público no âmbito em questão ao mesmo tempo em que resguardam as competências do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) como entidade credenciadora.

Assim, o PL nº 196, de 2020, representa uma valiosa contribuição para o aprimoramento do setor público brasileiro nos níveis iniciais do nosso sistema federativo, o dos estados e o dos municípios.

Quanto às emendas, o Senador Humberto Costa apresentou as Emendas nºs 2 a 4. A Emenda nº 2 insere novo § 7º no art. 8º da Lei nº 11.107, de 2005. O novo ditame requer que os recursos recebidos na forma do § 6º, como as emendas ao projeto de lei orçamentária anual (PLOA), consoante destacado no relatório da Câmara dos Deputados, sejam objeto de aval prévio pelos entes consorciados. Busca-se, assim, assegurar a sua compatibilidade com os instrumentos de planejamento do setor público.

A Emenda nº 3 acrescenta um § 8º ao novo art. 9º-A da Lei nº 11.107, de 2005. O artigo introduzido pelo projeto em análise disciplina a constituição de fundos pelos consórcios públicos. A emenda requer que, no caso do SUS, os fundos criados deverão observar o disposto nos arts. 16 e 18 da Lei Complementar nº 141, de 2012. O primeiro artigo estipula que as receitas estaduais e municipais vinculadas às ações e serviços de saúde serão repassadas diretamente para os fundos de saúde de cada ente. O segundo, a seu tempo, estabelece que esses repasses deverão ocorrer de forma regular e automática.

A Emenda nº 4, por fim, propõe a simples supressão do art. 3º do PL nº 196, de 2020. Com isso, desapareceria a permissão para que os consórcios públicos recebam recursos do FNS. O proponente sustenta que os consórcios são associações entre estados e municípios, não contando com o *status* de ente federativo. Portanto, não possuem competência própria para cuidar da saúde da população, como disciplinado pelas Leis nºs 8.080, de 1990, e 8.142, de 1990, e pelas Leis Complementares nºs 141 e 142, ambas de 2012.

A Emenda nº 6, de autoria do Senador Marcelo Castro, também suprime o art. 3º do PL nº 196, de 2020, bem como elimina o inciso I do § 6º do art. 8º da Lei nº 11.107, de 2005, alterado pelo art. 1º da proposição. Com isso, os consórcios públicos não mais seriam incluídos no rol de possíveis destinatários de recursos, na mesma ordem, do FNS e da lei orçamentária anual.

A Emenda nº 2 limita o pleno exercício pelos congressistas da capacidade consagrada pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019, de repassar dotações orçamentárias diretamente para os entes subnacionais e afronta a autonomia da União, submetendo sua vontade a de terceiros. Por se tratar de restrição extemporânea e inconstitucional, proporei a sua rejeição.

As Emendas nºs 3 e 4 desconsideram o caráter complementar dos repasses de recursos do FNS para os consórcios. Conforme a nova redação do *caput* do art. 3º da Lei nº 8.142, de 1990, os entes subnacionais continuarão sendo os titulares das transferências. A operacionalização dos repasses é que poderá ocorrer tanto diretamente como por meio dos consórcios de que façam parte. As competências constitucionais e legais estão plenamente resguardadas. Por esse motivo, proporei a rejeição das duas emendas.

Já a Emenda nº 6 incorre nas duas impropriedades apontadas.

Acrescente-se que os fundos a serem constituídos por atos próprios dos consórcios públicos obedecem ao comando constitucional. Não se trata de instrumentos substitutivos aos fundos próprios dos entes consorciados. Tampouco ensejam o condão de gerar novas despesas.

Os novos fundos servirão como receptáculos para despesas previstas nas leis orçamentárias, inclusive as custeadas por emendas parlamentares. Os incrementos correspondentes serão destinados aos

municípios em caráter complementar, por meio dos consórcios públicos, concentrados na execução de ações e serviços públicos de saúde. Isso deverá ocorrer de forma desburocratizada e efetiva, respeitando os princípios da transparência e permanecendo sujeitos à fiscalização dos órgãos de controle.

III – VOTO

Em face do exposto, voto pela aprovação do Projeto de Lei nº 196, de 2020, com rejeição das Emendas nºs 2 a 4 e 6.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator